

Kaja Zapędowska-Kling

Uniwersytet Łódzki

Reformy emerytalne a międzypokoleniowy kontrakt

Streszczenie: W obliczu dynamicznych zmian demograficznych i zjawiska starzenia się społeczeństw, rządy państw podejmują działania mające wpłynąć na stabilność systemów emerytalnych. Dodatkowo, światowy kryzys ekonomiczny wpłynął na zakres tematyczny debaty publicznej, która w głównej mierze koncentruje się na perspektywie makroekonomicznej i na finansowych skutkach zmian demograficznych. Współczesne reformy emerytalne mają na celu zmniejszenie długu publicznego, bywają przygotowywane w pośpiechu i implementowane bez poparcia i przyzwolenia opinii publicznej. To z kolei odbija się na jakości publicznego kontraktu międzypokoleniowego, który opiera się, między innymi, na sprawiedliwym podziale zasobów między generacjami.

Słowa kluczowe: reforma emerytalna, międzypokoleniowy kontrakt, zmiany demograficzne

Wprowadzenie

W ciągu ostatniej dekady w krajach rozwiniętych zaobserwowano dynamiczne zmiany demograficzne i wynikające z nich zjawisko starzenia się społeczeństw. Zmiany te — z uwagi na mnogość konsekwencji, jakie za sobą pociągają — stanowią przedmiot badań zarówno socjologów, demografów, ekonomistów, jak i politologów, pracowników socjalnych, gerontologów, a nawet kulturoznawców. Starzenie się ludności prowadzi nie tylko do zauważalnych zmian strukturalnych w społeczeństwie, lecz przede wszystkim stanowi wyzwanie dla współczesnej polityki społecznej, i to zarówno na szczeblu międzynarodowym (globalna polityka społeczna), jak i dla wewnętrznej polityki kraju. Regularnie przybywa osób zaliczanych do grona seniorów. Główny Urząd Statystyczny prze-

widuje, że już w roku 2025 co piąta osoba będzie miała 65 lat lub więcej. Jednocześnie zwiększa się liczba „najstarszych seniorów” (*the oldest old*) — w 2035 roku ich liczba stanowić będzie ponad 7% ludności Polski (GUS 2009). Równolegle do obserwowanych zmian demograficznych wzrasta odpowiedzialność państwa za zapewnienie odpowiednich warunków do życia coraz liczniejszej grupie osób starszych. Zakrojona na szeroką skalę debata publiczna koncentruje się na perspektywie makroekonomicznej, potencjalnych długofalowych konsekwencjach finansowych dla budżetu państwa oraz wydolności systemów emerytalnych. W polskiej debacie publicznej przewaga ta jest szczególnie widoczna, martwi natomiast niedostateczne poruszanie takich kwestii, jak międzypokoleniowy kontrakt, solidarność międzypokoleniowa, aktywizacja osób starszych i projekt tak zwanego aktywnego starzenia się (*active aging*), czy, jakże istotne, zjawisko dyskryminacji ze względu na wiek (ageizm).

Sprawdzenie debaty publicznej na temat reform emerytalnych do perspektywy makroekonomicznej powoduje, że opinia publiczna przestaje być ważna w procesie decyzyjnym, a głos społeczeństwa nie liczy się. Celem niniejszego opracowania jest próba odpowiedzenia na pytanie, w jaki sposób reformy emerytalne wpływają na jakość kontraktu międzypokoleniowego i poczucie międzygeneracyjnej (nie)sprawiedliwości. Przedmiotem analizy jest w głównej mierze aktualnie implementowana propozycja zmian w systemie emerytalnym, autorstwa ministra Rostowskiego i minister Fedak, a także wybrane przykłady zagranicznych reform emerytalnych (m.in. w USA i we Francji), które wzbudziły gwałtowne reakcje ze strony społeczeństwa, lecz mimo sprzeciwu zostały wprowadzone.

Reformy emerytalne a międzypokoleniowy kontrakt

Termin „kontrakt międzypokoleniowy” wiąże się ściśle z kwestią dystrybucji zasobów wewnątrz państwa. Piotr Szukalski (2008) wyróżnia dwa poziomy realizacji kontraktu — w ramach państwa oraz w ramach podstawowej komórki społecznej, jaką jest rodzina. Celem tego rozdziału jest przyjrzenie się publicznemu kontraktowi międzypokoleniowemu i próba odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób reformy emerytalne wpływają na jego realizację. Do cech wyróżniających kontrakt międzypokoleniowy od innych rodzajów dwustronnych umów zaliczyć można swoistą przymusowość uczestniczenia, nikt bowiem dobrowolnie nie deklaruje chęci przynależności do danej generacji, ani nie jest poinformowany o potencjalnych konsekwencjach tej przynależności (Szukalski 2008). Dla przeciętnego obywatela mechanizmy związane z redystrybucją zasobów między generacjami są całkowicie nieznane. W społeczeństwie polskim brakuje świadomości uczestniczenia w szerszej strukturze społecznej, a co za tym idzie, rzadko pojawiają się refleksje nad sprawiedliwością (lub jej brakiem) w odniesieniu do kierunków i tempa przepływu zasobów. W kontekście rozważań nad reformami emerytalnymi w Polsce, termin „zasoby” odnosi się głównie do środków materialnych, choć w szerszym rozumieniu chodzi o „atrybuty statusu społecznego”, takie jak „władza, prestiż (który utożsamiać można z przywództwem kulturowym) i bogactwo materialne” (Szukalski 2008: 220).

Reformy emerytalne są zjawiskiem powszechnym we współczesnym świecie, choć warto wspomnieć, że systemy ubezpieczeń społecznych stanowią rozwiązanie stosunkowo młode, sięgające końca XIX wieku w Europie lub początków XX wieku w Stanach Zjednoczonych. W pierwszych dekadach istnienia systemów ubezpieczeń społecznych reformy polegały głównie na regularnym rozszerzaniu zakresu osób uprawnionych do świadczeń i w konsekwencji prowadziły do przeobrażenia z systemów przeznaczonych dla uprzywilejowanych grup społecznych (np. weteranów wojennych) w system uniwersalny. Dla przykładu, amerykański program ubezpieczeń dla osób starszych z 1935 roku (*Old Age Insurance* — OAI) na mocy poprawek rozszerzył swój zakres na wdowy i sieroty po zmarłych beneficjentach w 1939 roku (*Old Age and Survivors Insurance* — OASI) oraz na niepełnosprawnych pracowników, niepełnosprawne wdowy i wdowców po osobach ubezpieczonych i niepełnosprawne dorosłe dzieci osób ubezpieczonych w 1965 roku (*Old Age, Survivors and Disability Insurance* — OASDI). W kolejnych dekadach reformy motywowane były prognozami demograficznymi, które wskazywały na nadchodzące i nieodwracalne starzenie się społeczeństw. Obecnie, w dobie stosunkowo szeroko rozpowszechnionej wiedzy na temat zmian demograficznych, reformy systemów emerytalnych są podyktowane troską o kondycję finansową państwa, szczególnie w obliczu światowego kryzysu ekonomicznego po 2008 roku. W przypadku Polski i innych krajów Europy Środkowo-Wschodniej dodatkowym czynnikiem sprzyjającym reformom była spuścizna okresu socjalizmu i problemy związane z transformacją ustrojową (Żukowski 2006). Katalizatorem do zreformowania systemów emerytalnych na wzór kilkufilarowy, z podziałem na system repartycyjny i kapitałowy, była również publikacja Banku Światowego z 1994 roku (raport *Averting the Old Age Crisis*), która uczyniła kwestię zmian demograficznych i ich konsekwencji dla finansów publicznych tematem szeroko zakrojonej dyskusji w mediach oraz w publikacjach ekonomicznych. Wizja reform Banku Światowego stała się także przedmiotem krytyki z powodu obciążania jednostek wysokim stopniem odpowiedzialności i ryzyka za przyszły dobrobyt (Clark i wsp. 2006). Zagadnieniem często omawianym w literaturze są również reformy w Ameryce Łacińskiej.

Jak widać, reformy emerytalne są zjawiskiem powszechnym, często niezbędnym dla prawidłowego funkcjonowania systemu. Zastanawia jednak to, w jaki sposób planowanie oraz wdrażanie reform emerytalnych wpływa na jakość realizacji kontraktu międzypokoleniowego i czy odgórne podejmowanie decyzji przez polityków, z pominięciem form demokracji bezpośredniej (np. referendum), nie jest pewnego rodzaju pogwałceniem zasad niepisanej, dwustronnej umowy, jaką jest umowa międzygeneracyjna. Mimo że kontrakt międzypokoleniowy to umowa między generacjami (a nie między generacją a politykami), to jego poziom publiczny, zakładający dystrybucję zasobów w ramach państwa, nie mógłby być realizowany bez udziału władz i odpowiednich struktur i instytucji państwowych, w tym finansowych. Stąd też założenie, że rząd i przedstawiciele istotnych instytucji państwowych są współodpowiedzialni za realizację kontraktu międzypokoleniowego, choć na ogół przyświecają im inne cele niż troska o poczucie sprawiedliwości społecznej.

Reformy emerytalne w Polsce

Reforma emerytalna w Polsce w 1999 roku była reformą radykalną, systemową, zmieniającą strukturę dotychczasowego systemu emerytalnego. Obok repartycyjnego filaru ubezpieczeń społecznych wprowadziła dwa nowe filary: drugi, obowiązkowy, oparty na założeniach systemu kapitałowego, oraz trzeci, nieobowiązkowy, polegający na dobrowolnym uczestniczeniu w indywidualnych lub pracowniczych programach emerytalnych. Mimo tak głębokich zmian reforma cieszyła się stosunkowo dużym poparciem społecznym. M. Żukowski (2006) zauważa, że do czynników, które przyczyniły się do jej sukcesu, zaliczyć można polityczny konsensus, powszechne niezadowolenie z systemu repartycyjnego obowiązującego przed 1999 rokiem, a także umiejętne zaprezentowanie projektu reformy pod medialnym hasłem „Bezpieczeństwo dzięki różnorodności”. Powołano także specjalny organ odpowiedzialny za przygotowanie projektu reformy — urząd Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Zabezpieczenia Społecznego. Zdaniem prof. Marka Góry (2007: 2), istotą reformy emerytalnej z 1999 roku było „przywrócenie równowagi międzypokoleniowej, polegającej na założeniu, że dobrobyt każdego pokolenia jest tak samo ważny, co z kolei sprzyja wzrostowi dobrobytu całego społeczeństwa”.

Ostatni rok w Polsce to okres szczególnie nasilonej debaty na temat efektywności reformy z 1999 roku, stabilności finansowej obecnego systemu emerytalnego oraz wysokości długu publicznego. Dyskusję wywołał projekt ministrów rządu Donalda Tuska przedstawiony w listopadzie 2009 roku, który zakładał zmianę wysokości składek przekazywanych do Otwartych Funduszy Emerytalnych (II filar) oraz do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (I filar) na korzyść tego drugiego. W konsekwencji projekt prowadziłby do rozczłonkowania drugiego filaru, dotychczas równoznacznego z gromadzeniem 7,3% składki w OFE, i nakazywałby lokować część składki w ZUS (5%, a od 2017 roku 3,8%), a resztę w OFE (2,3%, a od 2017 roku 3,5%). Zwolennicy projektu reformy tłumaczą jej zasadność tym, że część składki do OFE, która obecnie jest inwestowana w obligacje skarbowe, generuje dodatkowy dług publiczny. Stąd pomysł na „przerzucenie” części składek z OFE na nowe subkonta w ZUS (Rostowski 2011). Przeciwnicy wspomnianych reform z kolei argumentują, że u podstaw obecnych zmian w systemie emerytalnym nie leży troska o los przyszłych emerytów ani o sprawiedliwość międzypokoleniową, lecz czysta gra polityczna, mająca na celu redukcję zadłużenia publicznego i łatanie dziur w budżecie kosztem obywateli (Balcerowicz 2011). Zaskakuje również tak szybka konieczność wprowadzenia zmian w systemie — większość Polaków doskonale pamięta kampanię z 1998 roku, która ze słowa „różnorodność” (tj. z faktu istnienia trzech różnych filarów) uczyniła synonim zabezpieczenia i stabilizacji. W zaledwie dziesięć lat od wdrożenia w życie reformy systemowej, debata publiczna znów została zdominowana przez problematykę emerytur. Tym razem jednak retoryka twórców projektu jest odwrotna — składki do OFE generują dług publiczny, należy je więc zmniejszyć i przerzucić część odpowiedzialności za przyszłe świadczenia emerytalne na Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Nic dziwnego, że tak wiele środowisk (m.in. PKPP Lewiatan, Solidarność, FOR, Business Center Club, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Izba Gospodarcza Towarzystw Emerytalnych i in.) za-

reagowało na propozycję zmian sprzeciwem, a nawet groźbą zaskarżenia projektu przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Znamienny jest także fakt, że wyżej opisywana reforma przez samych twórców nie jest nazywana „reformą”, tylko „korektą” systemu emerytalnego, a przecież „każda zmiana w zasadach funkcjonowania systemu emerytalnego” jest *de facto* reformą (Żukowski 2006: 7). „Korekta” brzmi prościej, implikuje potencjalne korzyści po wyeliminowaniu „błędów”, ponadto sugeruje, że nie jest wymagana szersza konsultacja społeczna, gdyż jest to tylko drobna poprawka w społecznie akceptowanym i sprawnie funkcjonującym systemie. Zastosowanie uproszczonej terminologii jawi się w tym przypadku jako celowa strategia polityków, mająca na celu uspokojenie opinii publicznej i nadanie reformie łagodnego, niekontrowersyjnego wizerunku medialnego. W rzeczywistości, stosując typologię reform emerytalnych zaproponowaną przez P. A. Halla (1993), owa „korekta” jest „zmianą pierwszego rzędu”, reformą parametryczną. Ponadto, w odróżnieniu od reformy z 1999 roku, obecny projekt nie jest wynikiem konsensusu politycznego. Wprost przeciwnie, w głosowaniu sejmowym partie takie jak Prawo i Sprawiedliwość czy Polska Jest Najważniejsza nie poparły projektu ustawy, a posłowie Sojuszu Lewicy Demokratycznej wstrzymali się od głosu. Można zatem przypuszczać, że poparcie społeczne dla projektu zmian było odzwierciedleniem sympatii politycznych wyborców. W marcu 2011 roku partia PJN wystosowała postulat przeprowadzenia ogólnonarodowego referendum w sprawie reformy. Propozycja Joanny Kluzik-Rostkowskiej zakładała, że Polacy mogliby samodzielnie odpowiedzieć na pytanie, czy chcą zmiany wysokości składek do Otwartych Funduszy Emerytalnych, czy może wolą pozostawić je w dotychczasowym kształcie. W Polsce do referendum nie doszło, jednak z form demokracji bezpośredniej często korzysta Szwajcaria, która w 1995 roku dała obywatelom możliwość wypowiedzenia się na temat ówczesnego projektu reformy emerytalnej.

Kontrowersyjne projekty reform emerytalnych za granicą

Liczne przykłady projektów reform systemu emerytalnego, które wzbudziły gwałtowne reakcje ze strony społeczeństwa, można znaleźć za granicą. W Stanach Zjednoczonych w okresie prezydentury George’a W. Busha jr. bardzo intensywnie promowana była idea sprywatyzowania systemu emerytalnego (Schulz, Binstock 2008). Partia Republikanów od lat słynie z niesłuchanego pesymizmu, graniczącego z wizją finansowej zagłady, w odniesieniu do obecnego, federalnego programu zabezpieczenia społecznego (*Social Security*), który — jak na warunki światowe, szczególnie w porównaniu z modelem socjaldemokratycznym, typowym dla krajów nordyckich — jest oceniany jako niewystarczająco hojny dla obywateli. W literaturze funkcjonuje nawet określenie Stanów Zjednoczonych jako „pozostających w tyle” (*laggard*) w porównaniu do tradycyjnych *welfare states* w kwestii zapewnienia opieki socjalnej swoim obywatelom (Heffernan 2003). George W. Bush jr. zaangażował się w kampanię na rzecz prywatyzacji systemu ubezpieczeń społecznych do tego stopnia, że w 2005 roku przemierzył kraj w samolocie amerykańskich sił powietrznych, realizując misję informowania Amerykanów o niepewnej przyszłości federalnego programu emery-

talnego (Schulz, Binstock 2008: 225). Jednak w przypadku Stanów Zjednoczonych, w odróżnieniu od Polski, charakterystyczny jest fakt posiadania przez seniorów silnej pozycji społecznej i politycznej, co przejawia się między innymi istnieniem prężnie działającego Amerykańskiego Stowarzyszenia Emerytów (AARP) — organizacji zrzeszającej przeszło 40 milionów osób po 50. roku życia, która jest silnym lobby. W okresie nasilonej kampanii Republikanów, AARP odpowiadało medialną kontrofensywą i sfinansowało serię reklam telewizyjnych i prasowych, których celem było uświadomienie osobom starszym zarówno wad, jak i zalet planowanej prywatyzacji (Schulz, Binstock 2008: 218).

W odróżnieniu od silnej pozycji „siwego lobby” w USA, istniejąca od czternastu lat na polskiej scenie politycznej Krajowa Partia Emerytów i Rencistów ma znikome poparcie (ok. 2%), słabą siłę przebicia i nie zabiera głosu w sprawach istotnych dla grup społecznych, które reprezentuje. Program partii za cel nadrzędny stawia sobie „obronę ludzi najsłabszych w społeczeństwie, ludzi starszych, emerytów i rencistów” (KPEiR 2011). Hasło widniejące na oficjalnej stronie internetowej partii głosi „Emeryci razem w walce o sprawiedliwość społeczną” (KPEiR 2011). Tymczasem, podczas konsultacji społecznych przy okazji wdrażania projektu reformy minister Fedak i ministra Rostowskiego, głos zabrały związki zawodowe i organizacje pracodawców. Zabrakło zdecydowanego głosu „za” lub „przeciw” Krajowej Partii Emerytów i Rencistów.

Warto również wspomnieć o sytuacji we Francji w 2010 roku, gdzie w odpowiedzi na projekt premiera Francois Fillona, forsowany przez prezydenta Nicolasa Sarkozy’ego, zakładający podniesienie minimalnego wieku emerytalnego o dwa lata (z 60 do 62 lat), rozpoczął się strajk generalny i przeszło milion osób wyszło na ulice, by manifestować swoje niezadowolenie. Strajki były na tyle poważne, że wstrzymano loty na francuskich lotniskach. Strajkowali związkowcy, studenci, pracownicy kolei, branży transportowej i zakładów petrochemicznych, co odbiło się na kondycji francuskiej gospodarki. W prasie pojawiły się zarzuty, że „rząd ignoruje głos ulicy” (Rybińska 2010). Jednak fala protestów i brak poparcia opinii publicznej nie przeszkodziły francuskiemu Zgromadzeniu Narodowemu, a później Senatowi, w przyjęciu projektu ustawy. W przypadku Francji trudno mówić o jakimkolwiek konsensusie politycznym — projekt został przyjęty minimalną przewagą głosów, głównie prawicowej Unii na rzecz Ruchu Ludowego (PAP 2010).

Rola opinii publicznej

Rola społeczeństwa w procesie projektowania i implementowania reform emerytalnych wydaje się być ignorowana. A. Chłoń-Domińczak i M. Mora (2003) przeprowadzili badanie nad rolą opinii publicznej, związków zawodowych i mediów w procesie „budowania koalicji” popierającej projekt reform emerytalnych w krajach europejskich, w oparciu o doświadczenia z lat 1990. Badanie dowiodło, że niewiele państw przywiązuje wagę do nastrojów społecznych, a opinia związków zawodowych bywa traktowana jako wyznacznik dużo szerszej opinii publicznej. Jakikolwiek wysiłki zmierzające w kierunku pozyskania poparcia opinii publicznej w okresie reform z lat

1990. przedsięwzięły takie kraje, jak: Bułgaria, Łotwa, Macedonia, Polska, Rumunia i Słowenia (Chłóń-Domińczak, Mora 2003: 147). Informacje o projekcie reformy na ogół udostępniane są obywatelom na konferencjach prasowych oraz podczas przemówień publicznych. Dalej proces upowszechniania przejmują media. Zdarzają się przypadki zaangażowania profesjonalnych firm *public relations* w celu zbudowania pozytywnego wizerunku reformy i wyeksponowania jej pozytywnych skutków. Z tego typu pomocy skorzystała m.in. Polska i Rumunia pod koniec lat 1990. (Chłóń-Domińczak, Mora 2003: 147). Pewną namiastkę dialogu publicznego można osiągnąć poprzez organizowanie debat, w których biorą udział przedstawiciele różnych grup społecznych, na przykład emeryci, pracodawcy i związki zawodowe (Chłóń-Domińczak, Mora 2003: 147). Do rzadkości należy przeprowadzanie profesjonalnych badań opinii publicznej — są one zbyt czasochłonne i mało skuteczne, a sama tematyka dotycząca szczegółów funkcjonowania systemu emerytalnego jest zbyt zawiła, by w przystępny sposób przedstawić ją społeczeństwu. E. Karpowicz (2008: 159–160) zauważa, że „wiedza przeciętnego obywatela, który odpowiada na pytanie sondażowe o systemie emerytalnym, jest nikła — stąd skala jego zadowolenia bądź niezadowolenia, tak jak i uznanie potrzeby jego modyfikacji nie są oparte na solidnej znajomości rzeczy”. Co więcej, młodsze generacje w ogóle nie są zainteresowane problematyką emerytur, uważając ją za zbyt abstrakcyjną i oddaloną w czasie od realiów ich obecnego życia (Chłóń-Domińczak, Mora 2003: 148).

Sondaże przeprowadzone wiosną 2011 roku wskazują na brak zaufania Polaków do proponowanych przez rząd zmian w systemie emerytalnym. Według badania Instytutu Badania Opinii Homo Homini, ponad połowa respondentów uważa, że reforma skutkować będzie niższymi emeryturami (PAP 2011). Wynik taki uzyskano w marcu 2011 roku, po ponad roku od momentu przedstawienia głównych założeń projektu reformy. Świadczy to o niespełnieniu przez kraj przynajmniej kilku kryteriów niezbędnych do skutecznego wdrożenia reformy emerytalnej. M. Żukowski (2006), powołując się na raport Banku Światowego z 2005 roku (Holzmann i wsp. 2005), definiuje listę warunków, dzięki którym można sprawdzić, czy dany kraj jest odpowiednio przygotowany do reformy. Wśród istotnych kryteriów znajduje się „jasna strategia komunikacji z opinią publiczną”, „jakość informacji na temat opinii publicznej o istniejącym systemie i propozycjach reform”, „potwierdzony potencjał konsensusu politycznego”, a także „zaangażowanie związków zawodowych” (Żukowski 2006: 43). W przypadku Polski cztery powyższe warunki zostały niespełnione lub spełnione tylko częściowo. Sondaże wskazują na brak poparcia opinii publicznej i atmosferę braku zaufania wobec propozycji zmian. Opinia publiczna nie interesuje polityków, skoro pomimo niesprzyjającej atmosfery przyjęli projekt ustawy. Zabrakło konsensusu politycznego, gdyż w głosowaniu sejmowym za projektem reformy opowiedzieli się tylko posłowie koalicji PO–PSL. Ponadto, rekomendowane przez Bank Światowy „zaangażowanie związków zawodowych” polegało w głównej mierze na okazywaniu przez nie sceptycyzmu lub wyrażaniu sprzeciwu.

Podsumowanie

W obliczu wyżej opisanych reform emerytalnych nasuwa się pytanie o jakość, sprawiedliwość i przejrzystość kontraktu międzypokoleniowego. Czy rząd w demokratycznym kraju ma prawo forsować ustawy, których implementacja wpływa na dystrybucję zasobów, a w horyzoncie długookresowym przekłada się na kondycję finansową i jakość życia obywateli? Obserwując schematy postępowania polityków w kwestii reform emerytalnych w Polsce i za granicą, można nabrać podejrzeń, że funkcjonujący w danej chwili międzypokoleniowy kontrakt jest wypadkową chaotycznych rozwiązań legislacyjnych, zorientowanych na poprawę kondycji finansowej państwa. Rzeczą zrozumiałą jest to, że zmiany demograficzne wymuszają zastosowanie nowych rozwiązań. Nie bez znaczenia są również konsekwencje światowego kryzysu ekonomicznego. Jednak z punktu widzenia społeczeństwa sprawą nadrzędną jest przeprowadzenie rzetelnej kampanii informacyjnej, której głównym celem byłoby wyjaśnienie konieczności zmian i ich pozytywnych skutków dla obecnych i przyszłych pokoleń. Trudno mówić o istnieniu kontraktu międzypokoleniowego w sytuacji, gdy system szkolnictwa nie oferuje elementów edukacji emerytalnej. W polskich realiach brakuje podstawowej wiedzy ekonomicznej, wiedzy o gospodarowaniu, o konieczności oszczędzania i/lub inwestowania środków na przyszłość — to powoduje, że społeczeństwo stosunkowo łatwo ulega hasłom, nierzadko populistycznym, płynącym z ust polityków.

Reformy systemu emerytalnego powinny w szczególności interesować ludzi młodych, w wieku produkcyjnym i przedprodukcyjnym, ponieważ to na nich spocznie ciężar finansowania świadczeń emerytalnych coraz liczniejszej grupy osób starszych. Jeszcze do niedawna panował pogląd, że publiczny system repartycyjny jest receptą na sprawiedliwość międzypokoleniową. Obecnie, w obliczu zmian demograficznych i starzenia się społeczeństw, coraz częściej mówi się o dodatkowym zabezpieczeniu pod postacią Indywidualnych Kont Emerytalnych. Są one szczególnie atrakcyjną alternatywą dla ludzi młodych, którzy mają możliwość odkładania niewielkich kwot przez wiele lat i tym samym mogą uniezależnić się od trudnej do przewidzenia sytuacji gospodarczej kraju. Problem polega jednak na wspomnianym braku edukacji emerytalnej i braku świadomości Polaków. Obecne pokolenie emerytów w ciągu lat aktywności zawodowej postrzegało emeryturę jako czas „zasłużonego wypoczynku” i nie miało zwyczaju martwić się „na zapas” (Wóycicka 2004). Tym samym młode pokolenie wyniosło z domów pewne wzorce postaw i zachowań typowe dla okresu sprzed 1999 roku, kiedy system repartycyjny był jedyną opcją i funkcjonował sprawnie, ponieważ wyże demograficzne miały swoje „odbicie” w postaci kolejnego wyżu młodego pokolenia.

Reformy emerytalne, które w założeniu twórców mają być panaceum na zmiany demograficzne i wynikający z nich brak równowagi międzypokoleniowej, wpływają na jakość publicznego kontraktu międzypokoleniowego. Odgórne podejmowanie decyzji o sposobie funkcjonowania systemu emerytalnego przez polityków stawia całe pokolenie przed faktem dokonanym i przekłada się na poczucie międzygeneracyjnej (nie)sprawiedliwości. Wprowadzanie zmian do systemu emerytalnego w Polsce coraz bardziej przypomina kampanię *public relations*, zamiast merytorycznej debaty z udziałem przedstawicieli różnych grup społecznych. Tym samym, w odczuciu

obywateli może narastać przekonanie, że międzypokoleniowy kontrakt jest fikcją, a odpowiedzialność za przyszły dobrobyt spoczywa na jednostkach.

Na koniec warto dodać, że międzypokoleniowy kontrakt, poza wymiarem ekonomicznym, posiada także wymiar etyczny. A. Walker (1993) zwraca uwagę na to, że popularna w ostatnim czasie promocja indywidualnej odpowiedzialności za zabezpieczenie na starość może doprowadzić do osłabienia solidarności międzypokoleniowej oraz poczucia spójności społecznej. Jego zdaniem rządy interpretują publiczny kontrakt międzypokoleniowy w sposób jednowymiarowy i koncentrują się na międzygeneracyjnych transferach. Tymczasem przedmiotem badań powinny stać się wzajemne interakcje zachodzące pomiędzy publicznym i prywatnym wymiarem kontraktu międzypokoleniowego (Walker 1993).

Literatura

- Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth* (1994), World Bank, Washington
- Balcerowicz L. (2011), *Odpowiedź na list ministra Jacka Rostowskiego z dnia 8 marca 2011 r.*, <http://www.for.org.pl/upload/File/Aktualnosci/ListL.BalcerowiczadoministraRostowskiego21032011.pdf> (dostęp 11.04.2011)
- Chłoń-Domińczak A., Mora M. (2003), *Commitment and consensus in pension reform*, [w:] R. Holzmann, M. Orenstein, M. Rutkowski (eds.), *Pension Reform in Europe: Process and Progress*, World Bank, Washington, 131–155
- Clark G. L., Munnell A. H., Orszag J. M. (2006), *The Oxford Handbook of Pensions and Retirement Income*, Oxford University Press, Oxford, New York
- Francuski senat przyjął reformę emerytalną* (2010), Polska Agencja Prasowa, <http://www.polskatimes.pl/pap/323486,francuski-senat-przyjal-reforme-emerytalna,id,t.html> (dostęp 22.10.2010)
- Góra M. (2007), *Kilka uwag o reformie systemu emerytalnego*, „Infos”, nr 20, Wydawnictwo Sejmowe dla Biura Analiz Sejmowych, Warszawa, 1–4
- Hall P. A. (1993), *Policy paradigms, social learning, and the state*, „Comparative Politics”, no 25, 275–296
- Heffernan J. (2003), *Care for children and older people in the United States: Laggard or Merely Different?*, [w:] A. Anttonen, J. Baldock, J. Sipilä (eds.), *The Young, the Old and the State. Social Care Systems in Five Industrial Nations*, Edward Elgar Publishing, Inc., Cheltenham, Great Britain, Northampton, USA, 143–166
- Holzmann R., Hinz R., von Gersdorff H., Gill I., Impavido G., Musalem A. R., Palacios R., Robolino D., Rutkowski M., Schwartz A., Sin Y., Subbarao K. (2005), *Old-Age Income Support in the 21st Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform*, World Bank, Washington
- Homo Homini: Zmiany w systemie emerytalnym zmniejszą emerytury* (2011), Polska Agencja Prasowa, http://wyborcza.biz/biznes/1,100969,9324931,Homo_Homini__zmiany_w_systemie_emerytalnym_zmniejsza.html (dostęp 25.03.2011)
- Karpowicz E. (2008), *Ubezpieczenia emerytalne w opiniach społecznych*, [w:] E. Karpowicz, K. Adamiec, M. Gwiazdowicz, B. Kłos, M. Korolewska, G. Zielińska (red.), *System emerytalny 9 lat po reformie*, Studia Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, Warszawa, 155–176
- Prognoza ludności na lata 2008–2035* (2009), Główny Urząd Statystyczny, Departament Badań Demograficznych, Warszawa

- Program Krajowej Partii Emerytów i Rencistów* (2011), Krajowa Partia Emerytów i Rencistów, <http://www.kpeir.org/> (dostęp 13.04.2011)
- Rostowski J. (2011), *List Ministra Finansów Jana Vincenta-Rostowskiego do profesora Leszka Balcerowicza z dnia 8 marca 2011 r.*, http://www.mf.gov.pl/_files_/aktualnoci/2011/list/list.pdf (dostęp 11.04.2011)
- Rybińska A. (2010), *Sarkozy nie słucha ulicy*, „Rzeczpospolita”, http://www.rp.pl/artykul/32,550708_Sarkozy-nie-slucha-ulicy.html (dostęp 17.10.2010)
- Schulz J. H., Binstock R. H. (2008), *Aging Nation. The Economics and Politics of Growing Older in America*, The John Hopkins University Press, Baltimore, USA
- Szukalski P. (2008), *Rezultaty zmian demograficznych dla kontraktu międzypokoleniowego*, [w:] *Sytuacja demograficzna Polski. Raport 2007–2008*, Rządowa Rada Ludnościowa, Warszawa, 220–222
- Walker A. (1993), *My mother and father's keeper? The social and economic features of intergenerational solidarity*, referat zaprezentowany na „Conference on the Finnish Welfare State at the Edge of Change”, Jyväskylä, Finlandia (Helsinki, National Research and Development Centre for Welfare and Health), cyt. w: *World Youth Report 2003: The Global Situation of Young People* (2004), Department of Economic and Social Affairs, United Nations, 402
- Wóycicka I. (2004), *Później na emeryturę? Niebieskie Księgi/Rekomendacje 2004*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk
- Żukowski M. (2006), *Reformy emerytalne w Europie*, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań

Pension reforms and the intergenerational contract

Summary: In the face of dynamic demographic changes and population aging, governments undertake actions to improve the financial stability of the future pension systems. Additionally, the world economic crisis and its consequences influence the content and direction of current public debate on aging, which mostly focuses on macroeconomic perspective. Contemporary pension reforms aim at reducing public debt. They are often prepared in a hurry and implemented without the support of public opinion. This, in turn, affects the quality of public intergenerational contract, which is based, among others, on equal division of resources in a state.

Key words: pension reform, intergenerational contract, demographic changes